

Nuevas metodologías para llevar servicios financieros a los pobres

Los casos del Banco Grameen en Bangladesh y el Banco Rakyat Indonesia

CATHERINE MANSELL CARSTENS

Las nuevas metodologías para brindar servicios financieros a los pobres son una mezcla de inspiración y experiencia, y si bien surgieron a finales de los años setenta y ochenta, aún en los noventa siguen en proceso de evolución¹. Algunas de estas metodologías fueron desarrolladas por organizaciones no gubernamentales (ONGs), otras por instituciones de crédito gubernamentales y otras más por innovadores bancos comerciales. Su clientela es diversa: mujeres analfabetas en las zonas rurales de Bangladesh, locatarios de mercados en Bolivia, cultivadores de arroz en la poblada zona central de Java, propietarios de fábricas informales con varios empleados en República Dominicana, y ambulantes y mujeres pobres del campo en África y América Latina. Sin embargo, todas estas metodologías incorporan una idea más realista de la demanda de servicios financieros por parte de los pobres, una comprensión de la naturaleza tanto de las finanzas formales como de las informales y el reconocimiento de los verdaderos riesgos y costos de ofrecer servicios financieros a clientes de bajos ingresos. También tienen en común el compromiso de llevar servicios financieros no a grupos pequeños de beneficiarios afortunados, sino a los muchos miles de millones de pobres sobre una base viable y de largo plazo.

Basta mencionar algunas de las más notables desarrolladas por el Banco Grameen en Bangladesh; el Self-Employed Women's Association (SEWA) Bank en la India; el Banco Sol en Bolivia; la Asociación para el Desarrollo de la Microempresa (ADEMI) en República Dominicana; los village banks o "bancos comunitarios" de la Foundation for International Community Assistance (FINCA); la red de instituciones afiliadas a la Women's World Banking; el programa del Centro de Apoyo al Micro-Empresario (CAME) en Chalco, Estado de México; la red de ACCION International en América Latina y el Caribe (que incluye PRODEM y ADEMI); el esquema de crédito Juhudi del Kenya Rural Enterprise System (K-REP); Actuar Bogotá, en Colombia; el Sistema Unit Desa del Banco Rakyat Indonesia (BRI); el Badan Kredit Kecamatan (BKK) en Java central; la Small Enterprise Foundation (SEF) en Sudáfrica, y la red global de afiliados de Opportunity International.

En los siguientes apartados se detallan dos de las metodologías más exitosas y conocidas: el Banco Grameen de Bangladesh y el Sistema Unit Desa del Banco Rakyat Indonesia. Así como las otras "nuevas metodologías", éstas llegan a su grupo de clientes objetivo (no a unos élites), reducen los costos de transacción para los clientes, se orientan hacia la viabilidad financiera, influyen en los sistemas y las políticas financieras locales, permiten a los clientes actuar por sí mismos (evitando el paternalismo), y se enfocan en tener una escala importante². De hecho, el Banco Grameen con sus 1.59 millones de clientes y el

Sistema Unit Desa con casi 2 millones de prestatarios y 11.2 millones de ahorradores son las instituciones con mayor alcance en el mundo que aplican alguna de las nuevas metodologías.

El Banco Grameen en Bangladesh

Los pobres del medio rural no sólo tienen un espíritu más empresarial de lo que generalmente se supone, sino que en realidad representan un mercado importante para los servicios financieros. El problema, como sabe todo banquero, son los costos normalmente prohibitivos de evaluar, supervisar y administrar los créditos otorgados a clientes de bajos ingresos, así como aquellos derivados de manejar depósitos de ahorros por montos pequeños.

Sin embargo, el Banco Grameen (Grameen significa "rural" o "poblado") demuestra que, al adoptar ciertos principios de las finanzas informales, es posible reducir notablemente estos costos y proporcionar servicios financieros en escala masiva —y la posibilidad de una vida mejor— aun a los pobres más marginados.

El doctor Mohammed Yunus, profesor de economía en la Universidad de Chittagong, inició en 1976 un programa experimental de préstamos en el poblado aledaño de Jobra. Mediante el "Proyecto Grameen", el doctor Yunus trabajó con los campesinos de la zona (que se encuentran entre los pobres del mundo) y desarrolló una metodología de préstamo y ahorro para el Banco Grameen, el cual fue constituido como sociedad anónima en 1983³. Los clientes del banco son sus propietarios⁴ y, la gran mayoría (94 por ciento) son mujeres del medio rural en grado de pobreza extrema⁵. En 1993, el Banco Grameen tenía 1.59 millones de integrantes, unas 1,030 sucursales y una cartera total de préstamos de 108 mdd. Asimismo, el préstamo promedio era de sólo 114 dólares⁶, y los índices de recuperación de préstamos eran superiores a 96 por ciento⁷.

Numerosos estudios han argumentado que la participación en el Banco Grameen ha ayudado a incrementar el ingreso, la productividad, el empleo, la nutrición y la educación de los integrantes y su familia⁸. Gracias al creciente reconocimiento internacional de su buena trayectoria, el Banco Grameen ha podido obtener donaciones y préstamos blandos de patrocinadores como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco de Bangladesh, la Agencia Noruega para el Desarrollo, la Fundación Ford, la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, así como de diversos bancos comerciales. El Banco Grameen también ha sido imitado por ONGs e instituciones patrocinadas por el gobierno en Asia, África, Latinoamérica e incluso Canadá y Estados Unidos⁹

La metodología del Banco Grameen consta de siete elementos clave. El primero se basa en el supuesto que un grupo de campesinos pobres es el mejor juez, de quién de ellos dará a un crédito el uso más productivo y pagará el principal y los intereses en su totalidad y a tiempo. Los miembros forman "grupos solidarios" (GSs) conformados por cinco personas; cada grupo, junto con otros seis GSs en su poblado o municipio, forman un "centro" de 30 miembros. Cada integrante de un GS garantiza el préstamo de los demás, si bien no

legalmente, por lo menos moralmente, de manera que si una integrante no cumple con su pago o se retrasa, debe enfrentar la tremenda presión social de sus compañeras (y, con frecuencia, familiares) para que pague. Por lo tanto, los prestatarios en esencia emplean un "aval social" en lugar de una garantía física, y el banco no necesita gastar recursos escasos en evaluaciones a fondo, supervisión y cumplimiento del crédito ¹⁰. Cabe subrayar que esto es similar a los préstamos informales, caracterizados sobre todo por sus fuertes vínculos con las relaciones personales y/o económicas.

En segundo lugar, los montos y plazos de vencimiento de los créditos son acordes con la capacidad de los miembros y su experiencia en el manejo de dinero. Los préstamos son pequeños (en promedio sólo 114 dólares) y se amortizan mediante pagos semanales durante un año. Las integrantes utilizan los créditos para invertir en actividades generadoras de ingresos que les permitirán pagar el préstamo y los intereses, así como generar rendimientos para ayudarles a mejorar su nivel de vida. Algunas empresas típicas son la cría de cabras y gallinas, el cultivo de verduras, la apicultura, la fabricación de artesanías y la venta de comida y dulces. Una ventaja fundamental de dichos préstamos pequeños de corto plazo es que el prestatario puede tener problemas para mantener a flote su negocio y, no obstante, pagar el préstamo y obtener otro crédito —lo cual equivale a otra oportunidad para invertir más atinadamente.

El tercer elemento en la metodología del Banco Grameen es el cobro de tasas de interés "basadas en el mercado". Este elemento de la metodología es determinante porque permite que cada taka prestado pueda prestarse muchas veces y así proporcionar servicios financieros a un número mucho mayor de pobres de lo que sería posible con dádivas o planes de préstamos basados en la metodología "antigua".

El cuarto elemento es que los integrantes están obligados a ahorrar mediante la compra de capital social en el Banco Grameen, y a contribuir regularmente con pequeñas cantidades para un fondo de ahorro grupal y un fondo de emergencia. El fondo grupal es administrado por los miembros en forma democrática y suele utilizarse en inversiones y actividades generadoras de ingresos. Además, los miembros deben "ahorrar" 5 por ciento del monto de sus préstamos (nótese que si se considera este 5 por ciento de "ahorros", la tasa de interés efectiva sobre los préstamos se incrementa). Este aspecto de la metodología es muy importante, pues no sólo ayuda a los integrantes a acumular activos personales, sino que sus ahorros en el Banco Grameen les dan un sentido de propiedad y fuertes incentivos para mantener los índices de incumplimiento y morosidad a niveles mínimos. Asimismo contribuye a la viabilidad de la institución al reducir la necesidad de financiamiento externo y permitir al banco brindar sus servicios a una mayor cantidad de gente de escasos recursos.

El quinto aspecto esencial es la accesibilidad del banco, reflejada en su lema: "Si la gente no puede ir al banco, el banco debe ir a la gente". Muchas integrantes del grupo objetivo son analfabetas y se sienten intimidadas por los bancos; razón por la cual el Banco Grameen tiene numerosas sucursales bastante modestas y proporciona servicios de puerta en puerta (los promotores literalmente van a los poblados en busca de clientes). Además, todos los desembolsos y pagos del crédito se hacen públicamente en las reuniones

semanales de cada centro. Esta transparencia absoluta garantiza que los préstamos lleguen a la población objetivo (no a la persona más poderosa de un poblado, ni tampoco a aquella que ofrezca la mordida más cuantiosa) y refuerza la credibilidad del banco frente a sus miembros.

En sexto lugar, si bien un pequeño porcentaje de los miembros son hombres, el Banco Grameen se diseñó para atender a las mujeres. Ellas son las que padecen las costumbres culturales represivas¹¹ y, entre los pobres, las mujeres y los niños conforman el grupo con mayor grado de indigencia. No obstante, las mujeres suelen ser mejores riesgos crediticios, tal vez porque la posibilidad de participar en un programa del Banco Grameen representa una oportunidad mayor, en términos relativos, para ellas que para un hombre. Los hombres generalmente prefieren préstamos más grandes y por plazos más largos (los cuales son intrínsecamente más riesgosos) para llevar a cabo empresas de mayor estatus.¹²

Por último, los miembros se apegan a "las 16 decisiones", que abarcan desde higiene y nutrición, hasta planificación familiar, vivienda digna, producción y educación.¹³

A diferencia de cualquier otra institución o programa que lo precedieron, el Banco Grameen ha demostrado que es posible proporcionar servicios financieros a los indigentes en escala masiva. No sólo ha podido hacerlo con la ayuda de donaciones y créditos blandos, sino descartando los métodos tradicionales de la banca comercial para favorecer el método de grupos solidarios, adaptando sus servicios a los clientes, motivando en forma realista el pago, cobrando tasas de interés altas y movilizandolos ahorros.

El Sistema Unit Desa del Banco Rakyat Indonesia

El Banco Rakyat Indonesia (BRI) es un banco gubernamental de desarrollo encargado de dar servicio en zonas rurales. El Sistema Unit Desa (o "unidad poblado") es una de sus múltiples actividades, sin duda la mejor conocida. Ha comprobado tener un éxito espectacular, y hasta ahora único, en brindar servicios de ahorro y crédito a millones de pobres¹⁴ de zonas rurales y urbanas sobre una base plenamente sustentable. En 1993, el Sistema Unit Desa atendía a 1.86 millones de prestatarios y su cartera vigente era de 931 mdd, con un promedio por préstamo de 502 dólares. Las pérdidas por préstamos incobrables en el largo plazo ascendieron a tan sólo 3.1 por ciento. Asimismo, tenía 11.2 millones de ahorradores y un volumen de ahorro de 2,100 mdd¹⁵. Como afirma Marguerite Robinson del Harvard Institute for International Development, asesora del Banco Rakyat Indonesia:

"Las lecciones fundamentales que podemos obtener de Indonesia es que la viabilidad institucional, el desarrollo rural, las finanzas empresariales y una mejor distribución del ingreso pueden lograrse simultáneamente; y esto sólo sucede si la movilización del ahorro se transforma en el pilar de las finanzas rurales

Los inicios del Sistema Unit Desa no fueron promisorios. Las "unidades" eran minisucursales creadas en los años setenta para canalizar crédito subsidiado a los campesinos bajo el programa BIMAS (Bimbingan Massal o de "Guía de Masas") ". Los

resultados de este esquema, previsiblemente, fueron números rojos, apropiación de los beneficios por élites y, en última instancia, fracaso rotundo. No obstante, a mediados de los años ochenta, el Sistema Unit Desa se reformó (en el contexto de una liberalización financiera generalizada y reestructuración macroeconómica) para darle prioridad al ahorro y a los préstamos basados en el carácter y confiabilidad del prestatario a tasas de interés comerciables.

El programa de crédito de Unit Desa, denominado KUPEDES (Kredit Umum Pedesaan) se introdujo en 1984. Los créditos de KUPEDES son préstamos pequeños (en promedio alrededor de 400 dólares) 'B para capital de trabajo e inversión disponibles para personas físicas y microempresas. Los vencimientos sobre préstamos para capital de trabajo varían de tres a 24 meses, y para préstamos de inversión el plazo es hasta 36 meses. Ambos implican pagos mensuales. Los créditos de KUPEDES se basan en el carácter y confiabilidad del prestatario, en el sentido de que los funcionarios del banco no se sumergen en los detalles de la evaluación de un proyecto, sino que fundamentan su decisión en los antecedentes del prestatario. Si bien los prestatarios deben tener consignatorios (generalmente su cónyuge), y por ley, un aval (casi siempre título de propiedad de su tierra aunque, en la práctica, ésta es una mera formalidad ya que el BRI rara vez embarga a clientes incumplidos), el mecanismo principal para juzgar la calidad crediticia es la historia previa del crédito del cliente. En otras palabras, los prestatarios se clasifican conforme a su historial de pagos. Quienes pagan puntualmente pueden obtener otro crédito mayor; quienes no lo hacen pueden quedar totalmente excluidos. Este acceso continuo a montos mayores de crédito sirve como un poderoso incentivo para que los clientes paguen.

Los préstamos de KUPEDES se otorgan a una tasa de interés "comercial" que, neta de la inflación, asciende a alrededor de 33 por ciento anual o incluso más, para los prestatarios que no paguen puntualmente." Dichas tasas se justifican porque permiten al Sistema Unit Desa dar crédito a prestatarios cuya principal (o única) fuente de crédito alterna es el sector informal, cubrir sus costos y por lo tanto lograr viabilidad y cobertura masiva. No debe olvidarse que para prestatarios de bajos ingresos, el crédito más caro es el que no existe.

El programa de ahorro del Sistema Unit Desa se inició más tarde, en 1986, en contra de la opinión de varios asesores distinguidos que consideraban que la demanda de pequeños depósitos de ahorro en zonas rurales sencillamente no existía²⁰. La cuenta de depósito a la vista SIMPEDES (Simpanan Pedesaan) que permite hacer retiros ilimitados y da una tasa de interés pequeña pero positiva (que varía conforme al mercado y el monto del depósito) fue un éxito inmediato cuando se la introdujo en Sukabumi. Ese mismo año el Sistema Unit Desa logró cubrir sus costos. En 1989, se extendió el programa SIMPEDES a zonas urbanas (con el nombre SIMASKOT) y, en ese mismo año, el volumen total de ahorros superó al de préstamos²¹. Para 1991, el Sistema Unit Desa contribuía con más de dos terceras partes del total de utilidades del BRI.²²

Una de las claves para que el sistema lograra una cobertura masiva es que cada una de las sucursales se considera como un centro financiero autónomo y los gerentes y personal reciben incentivos salariales conforme a productividad. Lo anterior, combinado con los incentivos adecuados para prestatarios y ahorradores, así como un diferencial importante

de tasas de interés para cubrir costos, ha permitido al Banco Rakyat Indonesia lograr lo que no ha hecho ningún otro banco de desarrollo, banco comercial u ONG.

Traducción: Traducciones M.B.

1. *El análisis más completo y actualizado de las nuevas metodologías, su evolución y sus perspectivas se encuentra en María Otero y Elisabeth Rhyne, The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor, Kumarian Press, 1994; Elisabeth Rhyne y Linda S. Rotblatt, What Makes Them Tick? Exploring the Anatomy of Major Microenterprise Finance Organizations, ACCION International Monograph Series N° 9, septiembre de 1994; Robert Peck Christen et al., "Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: The Emerging Lesson of Successful Programs", manuscrito borrador, septiembre de 1994; y Women's World Banking, "Best Practice in Financial Servicios to Microentrepreneurs", en What Works: A Women's World Banking Newsletter, abril de 1994.*

2. *Estos aspectos de "éxito" se propone en Women's World Banking (1994), p. 4.*

3. *Para mayor información sobre la historia del Banco Grameen, véase Abu N. M. Wahid, comp., The Grameen Bank: Poverty Relief in Bangladesh, Westview Press, 1993.*

4. *Alrededor de 60 por ciento del capital social original del Banco Grameen fue proporcionado*

por el gobierno y 40 por ciento por sus miembros. Con el tiempo, éstos compraron acciones en el banco con sus ahorros. Para 1990, 88 por ciento del Banco Grameen era propiedad de sus integrantes. Rhyne y Rotblatt (1994), p. 23.

5. *Rhyne y Rotblatt (1994), p. 6. La familia de un prestatario no puede poseer más de 210 metros cuadrados de tierra. Reinhard H. Schmidt y C.P. Zeitinger, "Critical Issues in Small and Microbusiness Finance", Interdisziplinare Projekt Consult GmbH, trabajo presentado en la International Donor Conference on Financial Sector Development, Viena, Austria, 27-28 de septiembre, 1994, p.61.*

6. *Rhyne y Rotblatt (1994), pp. 8-12.*

7. *Ibid, p. 12, estimada para 1992.*

8. *Abu N.M. Wahid, "The Grameen Bank and Poverty Alleviation in Bangladesh: Theory, Evidence, and Limitations", The American Journal of Economics and Sociology, enero de 1994 proporciona una reseña de los intentos de medir el impacto de la participación de las integrantes en el Banco Grameen.*

9. *David Hulme, "Can the Grameen Bank be Replicated?" Development Policy Review, 1990 analiza los intentos por replicar el Banco Grameen en Malasia, Malawi y Sri Lanka.*

J.J. Thomas, "Replicating the Grameen Bank: The Latin American Experience", manuscrito, Departamento de Economía, London School of Economics and Political Science, 8 de abril 1993, comenta las experiencias en América Latina. Diversos programas inspirados por el Banco Grameen también han sido iniciados en Indonesia, la India, Vietnam, Bhután, Guinea, Kenia, Zambia, Mali, Burkina Faso, Chile, Bolivia, Perú, Nepal y Pakistán, entre otros. Véase también Wahid (1993).

10. Como destacan Shari Berenbach y Diego Guzmán, "The Solidarity Group Experience Worldwide", en Otero y Rhyne (1994), el método de grupo solidario "proporciona fuertes incentivos de pago en lugar de depender del éxito del negocio para el pago" p. 137. Para más sobre el método del GS véase también Monika Huppi y Gershon Feder, "The Role of Groups and Credit Cooperatives in Rural Lending", *The World Bank Research Observer*, vol. 5, N° 2, julio de 1990.

11. De acuerdo con Wahid (1994), "En una sociedad musulmana como Bangladesh, las mujeres históricamente han estado sujetas a muchos vicios sociales tales como el matrimonio a temprana edad, la cría de un gran número de hijos, el analfabetismo y el desempleo. Aun hoy en día, las mujeres conforman sólo 9.1 por ciento de la fuerza laboral agregada en Bangladesh", p. 4.

12. Cheryl Lassen, "Poverty Lending: Something Distinct Within Micro Enterprise Credit", manuscrito borrador, Agency for International Development, septiembre de 1990 sugiere que si bien "los hombres (más que las mujeres) derrochan el efectivo sobrante en artículos como bebidas alcohólicas, cigarros, otros estimulantes y juegos de azar... el impacto contrastante que tienen los mecanismos de préstamo para los pobres sobre hombres y mujeres, probablemente se debe más a sus actividades económicas diferenciadas y al papel que desempeñan dentro de la familia, que a sus virtudes o vicios personales", p. 31.

13. Estas 16 decisiones, formuladas en marzo de 1984 por las mujeres dirigentes de 100 centros miembros del Banco Grameen, podrían ser denominados la "constitución para el desarrollo social" del banco. Estas se encuentran en todo detalle en Mahabub Hossain, "Credit for Alleviation of Rural Poverty: The Grameen Bank in Bangladesh", *Research Report 65, International Food Policy Research Institute*, febrero de 1988.

14. Los clientes del Sistema Unit Desa general-mente se describen como indonesianos de comunidades rurales de "nivel medio", pero como señalan James J. Boomgard y Kenneth J. Angell, "Bank Rakyat Indonesia's Unit Desa System: Achievements and Replicability" en Otero y Rhyne (1994), 73 por ciento de los prestatarios del mencionado sistema provienen de familias sin tierra o prácticamente sin ella, y 15.1 por ciento se clasificaban por debajo del nivel de pobreza (conforme la definición del Banco Mundial) cuando solicitaron su primer crédito, p.221.

15. Rhyne y Rotblatt (1994), pp. 12-13. De acuerdo con Margarite Robinson, "Saving Mobilization and Microenterprise Finance: The Indonesian Experience" en Otero y Rhyne (1994), a finales de 1991, el Sistema Unit Desa atendió a 20 por ciento de los hogares de Indonesia.

16. *Robinson (1994), 52.*

17. *Robinson (1994) y Boomgard y Angell (1994) proporcionan una historia detallada de la fundamentación y desarrollo del Sistema Unit Desa.*

18. *Boomgard y Angell (1994), p.221.*

19. *Robinson (1994), p.40.*

20. *Ibid, pp. 45-46.*

21. *Rhyne y Rotblatt (1994), p. 9. Aunque menos populares, cabe mencionar, también del Sistema Unit Desa, el Depósito Berjanka (depósitos a plazo más largo) y las cuentas TABANAS, depósitos pequeños ilíquidos (sólo se permiten dos retiros al año) destinados principal-mente a niños de edad escolar.*

22. *Robinson (1994), p. 40.*

Tomado del libro Las finanzas populares en México: el redescubrimiento de un sistema financiero olvidado, CEMLA/Editorial Milenio/ITAM, 1995.

También se publicará como parte de un capítulo en el libro compilado por Gabriel Martínez, La pobreza en México: causas y políticas para combatirla, volumen II, Fondo de Cultura Económica, 1995.